

World and national experience in government regulation of foreign labor force

Gorbenkova, Elena

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Gorbenkova, E. (2012). World and national experience in government regulation of foreign labor force. *Modern Research of Social Problems*, 1, 1-19. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-327291>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Basic Digital Peer Publishing-Lizenz zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den DiPP-Lizenzen finden Sie hier:
<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

Terms of use:

This document is made available under a Basic Digital Peer Publishing Licence. For more Information see:
<http://www.dipp.nrw.de/lizenzen/dppl/service/dppl/>

УДК 332.14 (314.7)

МИРОВОЙ И ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННОЙ РАБОЧЕЙ СИЛЫ

Горбенкова Елена Викторовна, доцент кафедры мировой экономики,
кандидат экономических наук

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса,

г. Владивосток, Россия

elena.gorbenkova@vvsu.ru

Статья включает в себя обобщенную характеристику подходов и методов государственного регулирования процессов привлечения иностранной рабочей силы, осуществляемого современными развитыми странами. Автор выделяет ряд объективных факторов, обуславливающих необходимость активного государственного вмешательства в миграционные процессы, рассматривает задачи и систему функциональных элементов процесса управления миграцией в развитых странах. В статье также отражены особенности отечественного опыта государственного регулирования внешней трудовой миграции в 1990-х и 2000-х годах.

Ключевые слова: *иностранная рабочая сила; международная миграция; трудовая миграция; государственное регулирование; миграционная политика; иммиграционная политика.*

WORLD AND NATIONAL EXPERIENCE IN GOVERNMENT REGULATION OF FOREIGN LABOR FORCE

Elena Gorbenkova, Assistant Professor of the World Economy Chair

PhD in Economics

Vladivostok State University of Economics and Service, Vladivostok, Russia

elena.gorbenkova@vvsu.ru

The article includes a generalized description of the approaches and methods in state regulation of the processes of attracting foreign labor force, that implemented by developed countries. The author identifies a number of objective factors causing the necessity for active government intervention in migration process, examines tasks and system of functional elements in the process of migration management in developed countries. The article also reflects special features of Russian national experience of state regulation of external labor migration in the 1990s and 2000s.

Keywords: *foreign labor force; international migration; labor migration; government regulation; migration policy; immigration policy.*

Привлечение иностранной рабочей силы (сокращенно – ИРС), как и любой элемент экономического развития, подвергающийся влиянию системообразующих факторов, закономерно подлежит регулированию. Во всех странах, для которых привлечение трудовых ресурсов извне имеет исключительно важное значение, иммиграционная политика, традиционно объединяющая в себе вопросы, связанные с въездом всех категорий населения, является одной из ключевых сфер государственного регулирования экономики. Регулирование отношений по поводу привлечения ИРС основывается, в принципе, на рыночном механизме, при котором спрос формирует предложение, однако, как показывает мировой опыт, существуют объективные

факторы, обуславливающие необходимость активного государственного вмешательства в данный процесс.

Во-первых, это масштабность международной трудовой миграции. Среднегодовая численность так называемых «трудящихся-мигрантов», т.е. рабочей силы, легально перемещающейся через государственные границы, составляет порядка 60 млн. чел., а с членами семьи – около 150 млн. чел. На нелегальную миграцию приходится еще примерно 60 млн. чел. [1]. При этом, если во второй половине XIX в. – первой половине XX в. основные потоки трудящихся устремлялись из развитых стран в колонизируемые регионы, т.е. происходило «рассасывание» рабочей силы, то в настоящее время движение трудовых ресурсов охватывает практически весь мир, концентрируясь в направлении развитых стран. Все это говорит о сильном давлении мирового рынка труда на национальные рынки отдельных государств, побуждая последних укреплять свои экономические, правовые и силовые позиции для эффективного управления внешней миграцией. В условиях значительного превышения предложения иностранной рабочей силы над спросом на мировом рынке труда, во многих развитых странах в конце XX в. активное стимулирование иммиграции сменилось ее ограничением и жестким контролем [2]. В связи с этим осуществление иммиграционной политики, создание и функционирование миграционной инфраструктуры в развитых странах находятся почти в полном ведении государства¹.

Во-вторых, на рынке труда страны (региона), привлекающей ИРС, реализуются интересы не только традиционных рыночных субъектов – местных работодателей и местной рабочей силы, но и интересы иностранной рабочей силы. В результате добавления нового элемента в воспроизводственную систему государства отношения на рынке труда усложняются.

¹ Иммиграционные органы, управляемые частными компаниями, например, Национальный визовый центр в США, работают по контракту с государством.

Учитывая особенности товара «иностранная рабочая сила» (как правило, более низкая стоимость по сравнению с национальной рабочей силой, высокая трудовая активность, мобильность и т.п.), позиции некоторых групп местных работников на рынке труда могут заметно уступать ИРС. При рыночном регулировании в самом уязвимом положении окажутся национальные работники, заработная плата которых может снизиться до уровня заработков ИРС, а в наиболее выигрышной ситуации окажутся работодатели из-за снижения издержек производства. В этой связи зарубежные авторы, исследующие международную миграцию рабочей силы с точки зрения действия совершенного рыночного механизма, говорят о неравномерности распределения экономических выгод от миграции при росте общего объема производства [3; 4]. Для устранения данного противоречия необходимо активное вмешательство государства, регулирующего отношения на рынке труда и защищающего приоритет интересов национальной рабочей силы.

В-третьих, использование ИРС в качестве доступного и относительно дешевого источника рабочей силы может снизить заинтересованность в долгосрочных капиталовложениях как со стороны предприятий (в части внедрения ресурсосберегающих технологий, повышения производительности труда), так и со стороны государства (в части развития социальной инфраструктуры). К примеру, в ФРГ в 1960-1970 гг. широкое применение труда иностранных рабочих на предприятиях добывающей и обрабатывающей промышленности тормозило модернизацию производства, что привело впоследствии к крупным потерям в процессе структурной перестройки экономики [5]. При рыночном регулировании реализация текущих интересов хозяйствующих субъектов может нанести ущерб приоритетам долгосрочного экономического развития. В то же время государственное регулирование позволяет придерживаться курса устойчивого развития, оптимально сочетая действие различных механизмов воспроизводства трудовых ресурсов и

привлекая ИРС в качестве дополнительного, а не замещающего источника рабочей силы.

В-четвертых, привлечение иностранной рабочей силы оказывает существенное влияние на политическую, социальную, демографическую обстановку в стране. Ряд современных зарубежных ученых, таких, как В. Гиродон, Р. Лебутт, С. Анженан, Д. Биго (Франция), Р. Козловски, Д. Кайль, Зай-Лян (США), К. Жоппке, Ф. Квассоли (Италия), Г. Энгберсен (Нидерланды) и другие подробно исследуют вопросы взаимосвязи миграции и государственной политики, концентрируя внимание на проблеме обеспечения национальной безопасности стран-реципиентов. Проблемы нелегальной миграции освещаются в литературе и прессе, пожалуй, наиболее широко и затрагиваются в многочисленных научных трудах, посвященных международному движению трудовых ресурсов.

Естественно, что передовой мировой опыт регулирования миграционных потоков сосредоточен в развитых странах, прежде всего, в США, странах Европейского Союза, а также таких традиционно толерантных к иммиграции странах, как Канада, Австралия и Новая Зеландия. Государственное регулирование привлечения ИРС органично вписывается в общее регулирование иммиграции, которое регламентирует въезд и пребывание в стране всех категорий иностранцев. Однако, в рамках данного исследования необходимо конкретизировать понятие «регулирование привлечения иностранной рабочей силы», с тем, чтобы отличать его от ряда близких понятий: «регулирование иммиграции», «иммиграционный контроль», «иммиграционная политика» и т.д. Рассматривая регулирование привлечения ИРС, с одной стороны, как одну из функций управления, а с другой стороны, как специфическую сферу экономической деятельности, его можно определить как использование государством системы методов воздействия на процессы привлечения ИРС с целью оптимизации функционирования всей экономической системы страны (региона).

Изучение опыта развитых стран позволяет выделить главные функциональные элементы управления привлечением ИРС (рисунок 1).



Рис. 1. Основные функциональные элементы системы управления привлечением ИРС

Таким образом, иммиграционная политика является институциональной формой государственного управления иммиграцией, а иммиграционное законодательство – его юридической формой. Регулирование привлечения ИРС – важнейшее функциональное звено всей системы государственного управления экономикой развитых стран, подчиняющее внешнюю миграцию стратегическим и тактическим целям экономического национального развития.

Анализируя иммиграционную политику развитых стран в историческом контексте, можно проследить отчетливую тенденцию увеличения роли и значимости привлечения ИРС в общей миграции во второй половине XX века.

С середины 1960-х гг., в период экономического подъема в странах Северной Америки и Западной Европы, практика переселений из развитых стран в колонии была заменена гибкой иммиграционной политикой, одним из основных путей которой стало трудоустройство. В частности, в Канаде «иммиграция стала рассматриваться как один из аспектов занятости, и иммиграционная политика была поставлена в зависимость от поглотительной способности экономики» [6]. В 1990-2000-х гг. в связи с нарастающим дефицитом трудовых ресурсов ориентация на привлечение рабочей силы извне, т.е. на профессиональную (или независимую) миграцию, заметно усилилась, став «главной движущей силой в иммиграционной политике» развитых стран [7]. Такой взгляд на развитие миграционных процессов соответствующим образом отражается на государственном регулировании.

Несмотря на некоторые различия в иммиграционной политике отдельных государств, главными чертами регулирования привлечения ИРС в развитых странах являются ограниченность и селективность.

Политика ограничений основана на том, что для прогрессивного развития общества нужны люди, способные трудиться и приумножать национальное богатство. В начале XX века иммиграционная политика колонизируемых стран была прямым образом направлена на недопущение «неграмотных», «нищих», «революционеров» и «варваров» [8]. В настоящее время суть политики осталась прежней, однако, методы и инструменты ее осуществления стали более цивилизованными, демократичными, менее дискриминационными по отношению к мигрантам. Можно выделить следующие основные типы ограничений, применяемых к ИРС: ограничения по качественным признакам, количественные ограничения и ограничения в условиях привлечения ИРС.

В целях создания базы для регулирования государства осуществляют классификации мигрантов по ряду социально-демографических, профессиональных признаков и личностных характеристик. Наиболее сложной и детальной является классификация США, представленная в виде визовой системы, и именно поэтому там действует наиболее «изошренная» система ограничений въезда. Одними из самых серьезных ограничений являются следующие.

1. *Возраст.* В частности, в Австралии, как правило, не одобряется въезд независимого мигранта старше 45 лет, в Канаде – старше 50 лет, в Новой Зеландии – старше 55 лет.

2. *Состояние здоровья.* Практически во всех странах запрещен въезд на работу людей, больных психическими, серьезными вирусными заболеваниями, лиц, страдающих разными видами химической зависимости, и т.п.

3. *Социальные и политические факторы.* Въезд с целью трудоустройства запрещен лицам, ранее осужденным за уголовные преступления, членам террористических организация и тоталитарных партий.

4. *Профессии (отрасли).* Законодательством развитых стран установлены ограничения на использование ИРС в определенных отраслях и профессиях. Явные запреты прямо указывают отрасли (сферы деятельности, специальности), наем иностранцев в которые запрещен. Скрытые запреты перечисляют профессии, которыми могут быть заняты только местные работники. Речь идет, главным образом, о службе в органах национальной безопасности, силовых структурах, некоторых категориях финансовых работников и т.п.

5. *Профессиональная квалификация.* К квалификации мигрантов устанавливаются достаточно жесткие требования (уровень образования, опыт работы, необходимость сдачи лицензионного экзамена или профессиональной регистрации, наличие рекомендательных писем или предложения от работодателя, получение образования в стране въезда и т.д.), которые

существенно различаются по странам и зависят от профессии и конъюнктуры на рынке труда. Кроме того, следует обязательно подтверждать соответствие диплома работника квалификационным стандартам принимающей страны.

6. *Заслуги в профессиональной сфере деятельности.* Данный вид ограничений касается определенных категорий работников, прежде всего, лиц с выдающимися способностями. В частности, в США для того, чтобы получить соответствующую этой категории визу, необходимо документальное подтверждение своей национальной или международной известности. Таким подтверждением могут быть свидетельство о получении крупных наград и премий, материалы прессы, научные работы и другое.

7. *Национальность.* Несмотря на то, что практика привлечения ИРС преимущественно по национальному признаку прекращена еще в середине XX века, каждая из развитых стран устанавливает свои географические и национальные ограничения в отношении мигрантов, применяя такие инструменты, как квотирование численности ИРС из определенных стран (географические квоты), визовые лотереи. Жесткие требования к этнической структуре ИРС предъявляют Швейцария, США, Швеция, Дания; наиболее лояльны в данном аспекте Канада, Австралия, Новая Зеландия, Германия, Франция.

Во всех принимающих странах существует четкое подразделение иностранной рабочей силы по времени пребывания в стране (постоянно или временно) – иммигранты и неиммигранты в США, въехавшие иммигранты и визитеры в Канаде, постоянные и временные работники в странах Европы. Временные ограничения – это не просто обеспечение правового контроля над пребыванием иностранных граждан, но и важный инструмент экономического регулирования, позволяющий формировать гибкую структуру национального рынка труда в соответствии с потребностями экономики. Возможностей реализовывать свой трудовой потенциал у временных работников значительно меньше, чем у постоянных, что защищает внутренний рынок, упрощает

иммиграционный контроль и позволяет избежать значительных расходов на социальные нужды. Так, в США работники-неиммигранты не имеют право заниматься предпринимательской деятельностью и могут работать только у определенных – обозначенных в контракте – работодателей². В европейских странах временное привлечение ИРС используется как средство ограничения постоянной иммиграции³.

Привлечение ИРС на временной основе характеризуется разнообразием форм и видов, таких, например, как работа по контракту, сезонный наем, гранды, осуществление различных программ⁴, трудоустройство иностранных студентов и аспирантов, проходящих обучение в принимающей стране. Развитые страны формируют разветвленные системы временного найма ИРС в поисках разумного баланса между экономическими интересами и соображениями национальной безопасности.

Важнейшим инструментом административного регулирования привлечения ИРС является количественное квотирование, т.е. установление максимального количества иностранных работников, прибывающих в страну за год. Квоты могут быть установлены для всей экономики в целом, для отдельных отраслей и предприятий, а также по профессиям и категориям виз. Например, в США при общей квоте на въезд 675 тыс. чел. профессиональная миграция составляет 140 тыс. чел., а квота на работников категории H-1B (специалисты различных профессий) – 65 тыс. чел. [9].

Квотирование – ядро иммиграционной политики, отражающее общие тенденции национального развития каждой из стран. При установлении квот правительства руководствуются состоянием экономической и демографической конъюнктур, хотя немаловажными факторами являются также политическая обстановка в стране и в мире и ситуация на мировом рынке труда. К примеру, в

² Лица категорий F-1, H-1, H-2A, H-2B, H-3, J-1, J-2 визовой системы.

³ По материалам исследованных источников.

⁴ Например, программа выдачи «Зеленых карт» в Германии, представляющая собой систему по привлечению квалифицированных специалистов на трех- и пятилетние сроки.

Австрии в связи с ужесточением контроля над нелегальной миграцией и в целях предотвращения неконтролируемой миграции из восточноевропейских стран предполагалось снизить общую иммиграционную квоту, несмотря на то, что данная мера может негативно сказаться на экономическом развитии страны.

В соответствии с изменениями ситуации в стране государства обновляют и реструктуризируют квоты. В 1990-2000-х гг. во всех развитых странах наблюдалась отчетливая тенденция к росту квот на привлечение ИРС в общей структуре иммиграционных квот и, что наиболее важно, к увеличению доли квот на высококвалифицированных специалистов и квалифицированных рабочих в общей структуре квот на ИРС. Квоты обычно устанавливаются в абсолютном выражении – в количестве человек, реже – в относительном выражении – в виде доли ИРС в общей численности занятых.

Особым типом иммиграционных ограничений являются требования к самим работодателям, только после выполнения которых иностранный работник может быть допущен в страну. Процедуры типа трудовой аттестации или трудовой сертификации временного рабочего места⁵ проводятся во всех странах и включают в себя, главным образом, подтверждения того, что наем ИРС не отразится негативно на положении работников данного предприятия (отрасли) и не имеет дискриминационного характера по отношению к самому иностранному претенденту. Кроме этого, на работодателей, использующих ИРС, накладывают определенные финансовые обязательства, например, уплату налога (пошлины) за использование ИРС, транспортных расходов, связанных с возвращением работника на родину, и т.д.

Условия привлечения ИРС, как для работодателей, так и для работников меняются в зависимости от конъюнктуры национального рынка труда. В настоящее время развитые страны активно осуществляют меры по упрощению и ускорению процедуры временного найма ИРС, соответственно, ужесточая требования к постоянной иммиграции.

⁵ Терминология США.

Проведение селективной политики предполагает качественный отбор работников среди мигрантов профессиональной категории, которых не коснулись вышеуказанные ограничения. В развитых странах действуют определенные системы отбора работников. Так, в США существует система предпочтений, в которой рабочей силе по степени приоритетности отводятся 3-я и 6-я предпочтения, включающие специалистов и рабочих ряда отраслей соответственно. В Канаде, Австралии, Новой Зеландии, ряде европейских стран действует балльная система, при которой вопрос о привлечении того или иного работника решается на основании суммы баллов, набранных претендентом за обладание классифицируемых преимуществ. Назначение таких систем отбора рабочей силы – получение наилучших из всех возможных сочетаний профессиональных и личностных качеств, которые могут быть реализованы работником на благо принимающей страны.

Большинство стран разрабатывает список профессий для ИРС, регулярно обновляемый в зависимости от соотношения спроса и предложения на профессии на национальном рынке труда. Список наиболее востребованных специальностей и квалификаций, в принципе, однотипен для всех стран и включает в себя: квалифицированных и неквалифицированных работников отдельных отраслей (в основном, добывающей, обрабатывающей промышленности, строительства, сельского хозяйства, сферы услуг); высококвалифицированных специалистов в сфере технического и информационного обеспечения (техников, инженеров, программистов); средний медицинский персонал (медсестер, профессиональных сиделок); представителей редких профессий и специалистов с редкими способностями (ювелиров, парфюмеров, реставраторов и т.п.); специалистов с выдающимися способностями и достижениями (ученых, спортсменов, артистов, писателей, музыкантов) [3; 7; 9].

Следует отметить, что наличие списка профессий является серьезным ограничением в привлечении широкого круга ИРС, поэтому в некоторых

странах такие списки отменены⁶. Таким образом, если в странах с жесткой иммиграционной политикой главными критериями отбора работников выступают специальность, квалификация и профессиональные достижения, то в странах с лояльным отношением к миграции – профессиональные навыки, позволяющие быстро реагировать на изменения ситуации на рынке труда [6]. Последний подход к отбору рабочей силы представляется более совершенным, поскольку отвечает современному характеру межстрановых передвижений трудовых ресурсов, а также качеству мигрирующей рабочей силы, главной особенностью которой является способность динамично и гибко адаптироваться к меняющимся условиям жизнедеятельности.

Особую категорию ИРС составляют предприниматели и инвесторы, готовые осуществить капиталовложения в экономику принимающей страны. Наиболее активно инвестиционные программы иммиграции реализуются в Канаде, Австралии, Новой Зеландии, США и ряде других стран, которые предлагают иностранцам гражданство или статус постоянного жителя в обмен на инвестиции. Фактически, инвестиционная иммиграция представляет собой эффективный инструмент государственного воздействия на привлечение ИРС, наилучшим образом соединяющий финансовый и человеческий капитал. В рамках инвестиционных программ законодательно закрепляются минимальные суммы, сроки, финансовые схемы и формы капиталовложений, гарантии возврата средств, а также минимальное количество новых рабочих мест, которые должны быть созданы в результате инвестирования. Для каждой страны характерны свои параметры инвестиционной иммиграции, однако, на протяжении всего времени существования данной категории ИРС⁷ условия инвестирования существенно смягчались, стимулируя экономически выгодную для стран-реципиентов миграцию. Так, в США в 1990 г. минимальная сумма

⁶ В частности, в Канаде список приоритетных профессий отменен Законом С-11 об иммиграции и защите беженцев 2002 года. Согласно данному закону, предпочтение отдается специалистам широкого профиля с практическим опытом работы.

⁷ В Канаде программа инвестиционной иммиграции реализуется с 1986 г., в США – с 1988 г.

инвестиций была снижена в 2 раза по сравнению с минимумом, утвержденным в 1988 г., а для вложений в сельскохозяйственные или депрессивные районы – в 4 раза. При этом, средства не обязательно должны быть вложены единовременно в полном объеме, что также дает возможность снизить величину первоначальных инвестиций [10].

Таким образом, цель государственного регулирования привлечения ИРС можно обозначить как достижение оптимальных для данной страны (региона) параметров иностранной рабочей силы. В процессе регулирования принимающие страны решают следующий круг задач.

1. *Заполнение вакантных рабочих мест в соответствии с их количественными и качественными параметрами.* Развитые и активно развивающиеся страны демонстрируют объективную прямую зависимость масштабов и структуры ИРС, а также уровня ее дискриминации от тенденций экономического развития⁸.

2. *Формирование базы трудовых ресурсов для создания инновационной экономики.* Главной особенностью современной международной трудовой миграции является рост численности и доли в структуре ИРС высококвалифицированного персонала, играющего ключевую роль в развитии постиндустриальной экономики.

3. *Защита национального рынка труда от конкуренции со стороны ИРС.* Приоритетное право национальной рабочей силы на трудоустройство, жесткие требования к работодателям и усиленный иммиграционный контроль не позволяют ИРС значительно влиять на уровень занятости и уровень заработной платы местных работников. В конечном счете, экономия на оплате труда граждан в случае стихийного рыночного регулирования международной миграции может повлечь за собой лишь сокращение внутреннего спроса,

⁸ Данную зависимость можно проследить на примере стран: США, Канады, стран западной Европы, Австралии, Новой Зеландии, Израиля, Японии и Китая.

снижение жизненного уровня и рост социальной напряженности, что всецело противоречит концепции устойчивого развития в каждой из стран.

4. *Адаптация иностранных работников в стране, сохранение социальной стабильности.* Проведение селективной политики и соблюдение условий привлечения ИРС со стороны работодателей способствуют полноценной интеграции мигрантов в экономическую и общественную жизнь страны.

5. *Обеспечение оптимальной социально-демографической и этнической структуры общества принимающей страны.*

Обзор отечественного опыта регулирования привлечения ИРС охватывает сравнительно небольшой исторический период – с начала 1990-х гг. по настоящее время – и обнаруживает относительно небогатый арсенал инструментов и форм государственного регулирования внешней трудовой миграции. Несмотря на то, что Россия на протяжении столетий участвует в мировых миграционных процессах, в том числе трудовых⁹, в силу разнообразия их видов и форм трудно говорить о какой-либо исторически сложившейся, взвешенной политике привлечения ИРС. Начало 1990-х гг. «фактически, застало Россию врасплох,... казалось отсутствие опыта регулирования международной миграции», который в советское время был сведен, главным образом, к «административным запретам и ограничениям» [11].

В настоящее время комплексное исследование процессов миграции рабочей силы и разработку основ государственного регулирования внешней трудовой миграции в России осуществляют ученые В.А. Ионцев, А.Н. Каменский, Т.М. Регент; связь привлечения ИРС с демографическим развитием, состоянием трудового потенциала страны и этническим составом России рассматривается Л.Л. Рыбаковским, А.В. Топилиным, Ж.А. Зайончковской, С.В. Соболевой и другими учеными. Однако, несмотря на

⁹ Следует отметить такие крупнейшие исторические периоды привлечения иностранной рабочей силы в Россию, как: приток специалистов из Европы в эпоху Петра I и Екатерины II; корейская и китайская миграция на Дальний Восток России в конце XIX-начале XX в.; трудовая миграция из стран социалистического содружества в 1970-1980-х гг.

существенную эволюцию взглядов в отношении привлечения иностранной рабочей силы, диапазон мнений по данной проблеме колеблется очень широко: от необходимости введения жестких мер по ограничению численности ИРС до политики полной открытости границ по отношению к иностранцам. Такая ситуация объясняется следующими причинами. Во-первых, процессы привлечения ИРС должны рассматриваться в русле общей миграционной политики России, отчетливых контуров которой до сих пор, в сущности, не выработано. Особенно это затрагивает интересы восточных территорий страны, оказавшихся наиболее уязвимыми к радикальным экономическим реформам и потерявшими весь свой воспроизводственный потенциал ресурсов труда.

Во-вторых, излишняя политизированность проблемы присутствия иностранного трудового контингента на территории России ставит развитие экономических отношений в сфере трудовой миграции в зависимость от характера политических веяний, способствующих упущению возможностей выгодного использования иностранных трудовых ресурсов в экономике страны. Следует отметить, что в 1990-х и начале 2000-х годов именно процессы миграции расценивались политическими кругами как «проблема, угрожающая национальной безопасности страны». Раздававшиеся в парламентских слушаниях такие точки зрения, как «легальные и нелегальные мигранты создают чрезвычайно накаленную обстановку, это возбуждает межнациональное противостояние, формирует очаг постоянного этнического конфликта», «миграция остается фактором напряженности, в том числе криминальной, и создает прямую угрозу национальной безопасности государства» и сегодня отражают стойкое общественное мнение и служат основой для проведения в стране, по сути, карательной миграционной политики, направленной на ограничение и усложнение процессов привлечения ИРС. По словам П.А. Минакира, «Фактически, и Россия в целом, и ее восточные районы продолжают оставаться закрытыми с точки зрения международной миграции рабочей силы» [12].

В 1990-е гг. в России, в принципе, созданы правовые основы привлечения ИРС, которые, во-первых, обеспечивают приоритетное право российских граждан на трудоустройство, во-вторых, регламентируют условия привлечения иностранных работников. Согласно Федеральному закону «О правовом положении иностранных граждан в РФ», основным инструментом регулирования является количественное квотирование; квоты на ИРС ежегодно утверждаются Правительством РФ по предложению субъектов Федерации в соответствии с демографической ситуацией и возможностями по обустройству иностранных граждан в регионах. Селективная политика предполагает отбор ИРС преимущественно по состоянию здоровья и по фактам нарушения существующих законодательств. Профессиональные ограничения касаются, главным образом, сфер деятельности, связанных с обеспечением национальной безопасности.

Однако, по справедливому замечанию Ж.А. Зайончковской, «главный недостаток существующей миграционной политики в том, что она абстрагируется от проблем экономического развития страны». Практически отсутствуют долгосрочные ориентиры трудовой миграции, не обозначены приоритеты в привлечении ИРС, не разработаны критерии профессионального отбора иностранных работников. Серьезную проблему представляет отсутствие возможностей полноценной адаптации иностранцев, а именно: «чрезмерно бюрократизированные и сложные процедуры оформления пребывания в России» [13], негибкая система рынка жилья, правовая незащищенность граждан, как российских, так и иностранных. Фактически, система государственного регулирования привлечения ИРС в России только формируется, находясь на начальной стадии своего развития, однако, создание ее цивилизованных основ более чем актуально в условиях возросшей мобильности трудовых ресурсов.

Литература

1. Ионцев В.А. Миграция и ее региональные проблемы. Доклад на заседании Круглого стола «Миграция и ее региональные проблемы» в рамках проекта: «Содействие разработке и реализации региональных стратегий развития народонаселения» Фонда ООН в области народонаселения. 2004 г.
2. Controlling a new migration world. / Ed. by Guiraudon V., Joppke Chr. – L.; N.Y.: Routledge, 2001.
3. Киреев А.П. Международная экономика. – М.: Международные отношения, 1999.
4. Линдерт П.У. Экономика мирохозяйственных связей. Пер. с англ. под ред. О.В. Ивановой. – М.: Издательская группа «Прогресс», Универс, 1992.
5. Цапенко И. «Ренессанс» экономической миграции на Западе // Вопросы экономики. – 2002. - № 11. – С. 108-121.
6. Владимирова М.А. Законодательные основы иммиграционной политики Канады // США, Канада: экономика, политика, культура. – 2002. - № 9. – С. 109-121.
7. Ионцев В.А. Мировые миграции. – М.: Знание, 1992.
8. Плетнев Э.П. Международная миграция рабочей силы в капиталистической системе хозяйства. – М.: Изд-во ИМО, 1962.
9. Иванов М.М. Неиммиграционные визы США. – М.: Русская Деловая Литература, 1997.
10. Иванов М.М. Законодательное регулирование «инвестиционной иммиграции» // США, Канада: экономика, политика, культура. – 1996. - № 7. – С. 77-83.
11. Ионцев В.А., Ивахнюк И.В. Россия в мировых миграционных потоках: особенности и тенденции последнего десятилетия (1992-2001 гг.) / Мир в зеркале международной миграции. Научная серия «Международная

миграция населения: Россия и современный мир». Гл. ред. В.А. Ионцев. – М.: МАКС-Пресс, 2002. – С. 38-89.

12. Минакир П.А., Деваева Е.И. Российский Дальний Восток и Забайкалье: программа международного экономического сотрудничества // Проблемы Дальнего Востока. – 2002. - № 1. – С. 79-91.

13. Зайончковская Ж.А. Трудовая миграция // Отечественные записки. – 2003. - № 3. – С. 177-188.

Рецензент:

Безруков И.С., доктор экономических наук, профессор